

HACIA LAS AUTONOMÍAS MUNICIPALES

Por María Fernanda Vázquez¹

Universidad Nacional de Lomas de Zamora, Argentina

Resumen: El municipio argentino, como institución política de base, enfrenta un proceso de construcción de su autonomía dentro del sistema federal. Aunque el artículo 123 de la Constitución nacional obliga a las provincias a reconocerla, su aplicación es dispar. La tensión entre modelos centralizados y el impulso a una verdadera autonomía –con capacidad normativa, política y tributaria– plantea desafíos clave para la gestión local y el equilibrio institucional entre Nación, provincias y municipios.

I - INTRODUCCIÓN

Como anunció Tocqueville en *La democracia en América* (1984), los municipios están destinados a ser los protagonistas del desarrollo social, político y económico. Además, de intervenir y solucionar problemáticas propias de su territorio, asumen responsabilidades de la gestión pública, tales como la prestación de servicios sociales, educativos, de salud, la búsqueda de inversiones y el impulso a la competitividad.

Resulta difícil establecer una definición de municipio que represente la diversidad de realidades locales existentes en nuestro país. Esto responde a que, en cada una de las provincias, adquieren diferentes configuraciones, tanto jurídicas como territoriales o poblacionales. Esto se complejiza, además, porque hay provincias que definen distintas categorías respecto de los municipios, que, en general, guardan estrecha relación con la cantidad de habitantes. Algunas identifican Gobiernos locales de una jerarquía menor al municipio, como departamentos, comunas, comisiones municipales o de fomento, incluso adjudicándoles relativa capacidad para elegir a sus autoridades y ejercer el poder.

En Argentina, según Losa (1998) y Zuccherino (1998), se pueden encontrar tres modelos de municipio:

¹ Abogada (Universidad Nacional de Lomas de Zamora). Decana de la Facultad de Derecho (UNLZ). Profesora titular de Teoría Constitucional. Consejera de la Magistratura de la Nación.

– Municipio ciudad: posee jurisdicción y competencia en el territorio de la ciudad sin ninguna área circundante. También puede afirmarse que la jurisdicción llega hasta donde el municipio presta servicios.

– Municipio partido: tiene jurisdicción y competencia en la ciudad y en la zona rural, cuyo límite es otro municipio. La ciudad principal es la llamada cabecera de partido, y en ella se instala la municipalidad. En el resto de las ciudades de esta misma jurisdicción funcionan delegaciones municipales.

– Municipio distrito: este tipo se encuentra entre los dos anteriores. La ciudad principal conforma el municipio y en las demás ciudades se forman comisiones vecinales elegidas por votación popular.

Cualquiera sea el modelo, todos los municipios tienen los tres elementos esenciales para la existencia de un Estado: territorio, población y poder.

En la Constitución nacional los municipios se encuentran comprendidos en los artículos 5º y 123, con dos modalidades diferentes: como “régimen municipal” y como “autonomía municipal”.

La Constitución originaria, sancionada en 1853, solo hacía referencia al régimen municipal, expresándolo así:

Cada provincia dictará para sí una constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones, el gobierno federal garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones. (art. 5º, ratificado en 1860)

La interpretación de la frase “asegure el régimen municipal” dividió las posiciones doctrinarias: por un lado, en el sentido de “Municipio - Administración”; por el otro, el de “Municipio - Gobierno”.

El “Municipio - Administración” hace referencia a una institución cuyo trabajo encuentra centralidad en la solución de conflictos domésticos de la comunidad y presta servicios públicos locales. En esta postura podemos encontrar a los Dres. Miguel S. Marienhoff, Rafael Bielsa, Manuel M. Diez, Benjamín Villegas, entre otros, quienes coinciden en conceptualizar al municipio como un ente administrativo autárquico. Recordemos que la autarquía municipal constituye una descentralización administrativa subordinada a un poder superior.

Bielsa sostiene que el estado y el municipio son entidades con ámbitos de acción diferenciados, aunque no totalmente independientes. Mientras el Estado se ocupa de administrar los intereses generales de la sociedad, el municipio gestiona asuntos propios de su comunidad, que, indirectamente, también forman parte de los intereses generales.

El Dr. Adolfo Korn Villafañe creó en la ciudad de La Plata la Escuela Municipalista de La

Plata, desde donde surgió la "doctrina de la República Representativa Municipal" (Atela, 2004), que sostenía una amplia expresión de la autonomía municipal. En esta línea de pensamiento podemos encontrar a doctinarios como Ricardo Zuccherino, Jorge Vano-ssi, Antonio Hernández, Germán Bidart Campos y Horacio Rosatti, entre otros. Todos ellos afirman que, por su propia naturaleza, los municipios son autónomos.

Tomando la opinión del Dr. Rosatti,² el municipio como ente autónomo tiene que tener las siguientes facultades:

- Autonomatividad constituyente: dictar su propia norma fundamental.
- Autocefalía: determinar sus propias autoridades y sus formas de elección.
- Autarcía o autarquía: autosatisfacerse económica, administrativa y financieramente.
- Competencia propia: tener facultades de legislación, ejecución y jurisdicción.
- Autodeterminación política: no recibir presiones o controles políticos desde otros órganos o instancias gubernamentales. Sin esta facultad, no se podrían concretar las anteriores.

Por otra parte, durante muchos años, la Corte Suprema de Justicia de la Nación adhirió al criterio que sostenían los doctinarios administrativos, que posicionaban al municipio como un ente autárquico. En el año 1989, el alto tribunal modificó esta postura y en la causa "Rivademar"³ falló a favor de las autonomías municipales, superando la tesis autárquica. En el considerando octavo explicitó sus fundamentos mediante ocho notas, a saber:

su origen constitucional frente al meramente legal de las entidades autárquicas; la existencia de una base sociológica constituida por la población de la comuna, ausente en tales entidades; la imposibilidad de su supresión o desaparición, dado que la Constitución asegura su existencia, lo que tampoco ocurre con los entes autárquicos; el carácter de legislación local de las ordenanzas municipales frente al de resoluciones administrativas de las emanadas de las autoridades de las entidades autárquicas; el carácter de personas jurídicas de derecho público y de carácter necesario de los municipios (art. 33 del Código Civil, y especialmente la distinción hecha en el texto originario de Vélez Sársfield), frente al carácter posible o contingente de los entes autárquicos; el alcance de sus resoluciones, que comprende a todos los habitantes de su circunscripción territorial, y no solo a las personas vinculadas, como en las entidades autárquicas; la posibilidad de creación de entidades autárquicas en los municipios, ya que no parece posible que una entidad autárquica cree a otra entidad autárquica dependiente de ella; y la elección popular de sus autoridades, inconcebible en las entidades autárquicas.

²CSJN, "Municipalidad de General Roca s/ acción de inconstitucionalidad (Leyes provinciales 4.317 y 4.318)", 1 de junio de 2023, fallos 346:580.

³CSJN, "Rivademar, Ángela Digna Balbina Martínez Galván de c/ Municipalidad de Rosario s/ recurso contencioso - administrativo de plena jurisdicción", 1 de enero de 1989, fallos 312:326.

Si bien estas notas delinean el criterio que da un pasaje a la autonomía municipal, en el considerando noveno afirmó que:

la necesaria existencia de un régimen municipal impuesta por el art. 5º de la Constitución determina que las leyes provinciales no sólo no puedan legítimamente omitir establecerlos, sino que tampoco puedan privarlos de las atribuciones mínimas necesarias para el desempeño de su cometido.

Este precedente jurisprudencial dado por el más alto tribunal implicó consagrar al municipio como un "sujeto de naturaleza política" que debe tener un reconocimiento razonable de potestades y competencias, con la finalidad de lograr la satisfacción de las necesidades de su comunidad local.

En la reforma constitucional de 1994, el caso "Rivademar" tuvo una importante incidencia en la prescripción del artículo 123, que consagra la cláusula de la autonomía municipal. La manda constitucional que surge de dicho artículo es de excepcional importancia, pues establece la obligación de las provincias de asegurar tal autonomía, afirmando al municipio como una institución natural y necesaria, basada en relaciones de vecindad, de esencia política incuestionable y con la finalidad de lograr el bien común para la sociedad local.

Ahora bien, la Constitución deja al arbitrio de las provincias la adaptación de las autonomías municipales de conformidad con las realidades propias. Es decir, el alcance de esta autonomía va a estar reglado por cada una de las constituciones provinciales. Es por eso que la cuestión aún no está resuelta. Todavía estamos en un proceso que va direccionado "hacia las autonomías municipales". Incluso, algunas provincias establecen diferentes "grados" de autonomía.

En este sentido, el Dr. Rosatti (2020) sostiene que el estatus jurídico de un municipio responde a una cuestión constitucional federal, y su alcance y contenido es del ámbito del derecho público provincial. Nuestro sistema federal se caracteriza por tener una diversidad de caracteres institucionales que conviven en él, lo que hace necesario establecer espacios de concertación sobre los diferentes alcances que debe tener la autonomía municipal.

II - MUNICIPIOS Y AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL

En cumplimiento del artículo 123 de la Constitución, las provincias paulatinamente fueron consagrando explícitamente en sus constituciones la autonomía municipal, con sus diferentes singularidades, de acuerdo con el contexto de cada una de ellas. Las constituciones provinciales, en general, establecen que los municipios pueden dictar sus le-

yes orgánicas o cartas orgánicas, conforme a su población y territorio. Un caso que resulta particular y llamativo es el de la provincia de La Pampa, que declara la autonomía de sus municipios y no les otorga la autonormatividad, siendo reguladas por la Ley 1.597, Ley Orgánica de Municipalidades y Comisiones de Fomento, de 1995.

El progresivo avance en el reconocimiento de las autonomías municipales por la mayoría de las constituciones provinciales tiene su excepción en las constituciones de Buenos Aires, Mendoza y Santa Fe. Esta última se encuentra llevando a cabo el proceso de reforma constitucional, y uno de los puntos en discusión es la declaración de autonomía municipal. Por su parte, la provincia de Buenos Aires modificó su Constitución en 1994, el mismo año que se reformó la Constitución nacional, y, sin embargo, no incorporó en su texto la autonomía municipal. Por esa razón, todos los municipios bonaerenses se rigen por la Ley Orgánica de las Municipalidades, Decreto-Ley 6769/1958, con modificaciones que datan de 1973 hasta 2024.

Frente al panorama descrito y los avances que experimenta la autonomía, con sus diferentes configuraciones, se deberán establecer e instalar debates, responsabilidades y desafíos para las agendas de la gestión municipal.

Uno de los debates más álgidos resulta la cuestión de los tributos. La potestad tributaria es la facultad jurídica del Estado de exigir contribuciones con respecto a las personas o bienes que se hallan en su jurisdicción (Giuliani Fonrouge, 2003). Se considera que deriva del "poder de imperio" que tiene el Estado y que lo ejerce en el ámbito de su jurisdicción. Dicho poder tributario no es absoluto y total, pues tiene limitaciones que derivan de la forma de organización propia de cada Estado y de los lineamientos que la Constitución nacional fija.

Lo tributario está plasmado en nuestra Constitución nacional como en cada una de las constituciones provinciales. El problema que se plantea aquí es en torno a si los municipios tienen poder tributario originario o si es un poder delegado por las provincias. Las dos posturas conviven y confrontan, y ameritan un debate para tomar el camino legal correspondiente. Producto de este debate surge un desafío que radica en cómo compatibilizar la potestad tributaria entre las provincias y municipios, a los efectos de no incurrir en una doble o múltiple imposición a los contribuyentes.

Para el fortalecimiento y la consolidación de las autonomías municipales debe ponerse en debate, con la participación activa de los municipios, el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento, firmado en agosto de 1993; y la operatividad del Consenso Fiscal, firmado en noviembre de 2017; ambos rubricados por el Estado nacional y las provincias. A estos debates habría que sumar el sistema de coparticipación de impuestos, el impuesto a las ganancias, las retenciones y los ingresos brutos, ya que, en virtud de la autonomía consagrada en la norma suprema, los municipios pueden participar en las negociaciones para el establecimiento del sistema de coordinación financiera, juntamente con la nación y las provincias.

Es importante destacar que la Constitución nacional no establece prohibición alguna para restringir el poder tributario de los municipios, pudiendo estos aplicar tasas y contribuciones extraordinarias. Este posicionamiento se encuentra avalado por fallos jurisprudenciales que sostienen su capacidad tributaria, en tanto el gravamen o tasa que apliquen sean retributivos de un servicio que beneficie a la ciudadanía.

Respecto de las responsabilidades de los municipios, Orlando Braceli y Amanda Mendoza (2002) distinguen tres tipos de responsabilidades de los Gobiernos locales, que responden a tres etapas en su evolución histórica.

- Municipios en la concepción tradicional: desarrollo y mantenimiento de infraestructura urbana local –pavimentación y reparación de vías, mantenimiento de parques y recreación–; servicios generales urbanos –radicación de comercios, establecimientos industriales, recolección de basura, limpieza de calles, alumbrado público, poder de policía–.

- Municipios en la transición de la autarquía a la autonomía: mantienen los servicios prestados en la primera etapa y, además, prestan servicios sociales –vivienda, salud, asistencia social; seguridad –seguridad vial–; justicia –justicia de faltas–.

- Municipios en la sociedad moderna: mantienen las responsabilidades de las etapas anteriores y asumen el rol de promotores del desarrollo económico, ambiente, políticas de desarrollo sustentable, residuos urbanos, gestión de los espacios públicos, seguridad ciudadana, sanidad, educación, defensa de la protección de la niñez y la maternidad, promoción y protección de los derechos a las diversidades.

Estas enumeraciones no son taxativas; intentan visibilizar avances en algunos de los municipios existentes.

III - A MODO DE CIERRE

Los municipios argentinos continuarán su fortalecimiento en un escenario de distintos desafíos. Uno de ellos es la definición de un plan de gobierno estratégico, que debe reflejar un trabajo coordinado con la provincia para que el Gobierno local sea protagonista y responsable de la operacionalización de la planificación territorial. No hay dudas de que estos últimos son quienes mejor conocen las necesidades y potencialidades del territorio.

Un segundo desafío se refiere a la promoción de reglamentaciones y ordenanzas que propongan procedimientos más ágiles y simples que, de alguna manera, faciliten y hagan efectivo el ejercicio de los derechos de la ciudadanía, con contacto y acceso directo con el municipio.

Por último, un tercer desafío consiste en la necesidad de formar cuadros políticos, técnicos y administrativos que ocupen espacios institucionales que proporcionen aportes y asesoramiento para mejorar la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de las funciones para la gestión y administración.

Los municipios representan el nivel de gobierno más cercano a la ciudadanía, lo que les permite ser los primeros en recibir las demandas de la población. Esta proximidad convierte a los Gobiernos locales en actores claves para identificar, comprender y atender las necesidades reales de la comunidad.

Por estas razones es que los debates, responsabilidades y desafíos de los municipios argentinos exigen un esfuerzo y un compromiso de parte de quienes tienen a su cargo la conducción política, con el fin de producir espacios que promuevan el ejercicio de una ciudadanía que contribuya a la construcción de sociedades más justas, equitativas, sostenibles y pacíficas, y que consoliden los tres niveles político-territoriales que caracterizan a nuestro Estado federal.

REFERENCIAS

- ATELA, V. S. (2024). La Autonomía Municipal y la Justicia de Faltas. <https://palabrasdel.derecho.com.ar/articulo/4910/La-Autonomia-Municipal-y-la-Justicia-de-Faltas>
- BRACELI, O. y AGÜERO, A. G. (2002). Análisis de la estructura de los municipios de la provincia de Mendoza. <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/-aguero-.pdf>
- BIELSA, R. (1962). *Principios del régimen municipal*. Abeledo-Perrot.
- GIULIANI FONROUGE, C. M. (2003). *Derecho Financiero*. Vol. I. Depalma.
- LOSA, N. O. (1998). *Derecho municipal, público, provincial y contravencional*. Ediciones Jurídicas.
- MARIENHOFF, M. (1990). La supuesta autonomía municipal. *La Ley*, 1990-B.
- ROSATTI, H. (2020). *Tratado de Derecho Municipal*. Rubinzal - Culzoni.
- TOCQUEVILLE, A. (1983). *La democracia en América*. Estrada.
- ZUCCHERINO, R. M. (1998). *El municipio del tercer milenio*. Función Pública.

